Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7064**

17. Wahlperiode 21. 09. 2011

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 17/6850, 17/6961 Nr. 2.2 –

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung 2020 – ZuV 2020)

A. Problem

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält in den §§ 10 und 28 die Ermächtigungsgrundlagen für die Zuteilungsregelungen und der weiteren, einer Verordnung vorbehaltenen Regelungen. Mit der Zuteilungsverordnung 2020 sollen nunmehr insbesondere die einheitlichen EU-Zuteilungsregeln in das deutsche Recht umgesetzt werden. Dies betrifft sowohl die Zuteilungsregeln für Bestands- und Neuanlagen als auch die im Zuteilungsantrag erforderlichen Angaben, Unterlagen und die Anforderungen an die beizubringenden Nachweise sowie die Kriterien, nach denen die Zuteilungsanträge durch Sachverständige überprüft werden sollen.

B. Lösung

Zustimmung zur Verordnung auf Drucksache 17/6850 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN.

Annahme einer Entschließung zur Ausnahmeregelung des § 21 Absatz 2 Satz 2 der Zuteilungsverordnung 2020 (Nichtberücksichtigung der Verringerung der Aktivitätsrate bei teilweisen Betriebseinstellungen).

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/ CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 17/6850 zuzustimmen sowie folgende Entschließung anzunehmen:

„Die Zuteilungsverordnung 2020 enthält in § 21 Absatz 2 Satz 2 eine Ausnahmeregelung, nach der die zuständige Behörde bei einem Wechsel der in einer Produktionslinie einer Anlage hergestellten Produkte auf die ansonsten vorgesehene Kürzung der Zuteilungsmenge verzichten kann. Der Bundestag begrüßt die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gegenüber dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit abgegebene Ankündigung, dass die Ausnahmeregelung des § 21 Absatz 2 Satz 2 der Zuteilungsverordnung 2020 angewendet werden wird, wenn deren tatbestandliche Voraussetzungen vorliegen und die EU-Kommission – entsprechend den Leitlinien zu den EU-Zuteilungsregeln – keine Einwendungen erhebt.“

Berlin, den 21. September 2011

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Eva Bulling-Schröter
Vorsitzende und Berichterstatterin

Andreas Jung (Konstanz)
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Michael Kauch
Berichterstatter

Bärbel Höhn
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Andreas Jung (Konstanz), Frank Schwabe, Eva Bulling-Schröter, Michael Kauch und Bärbel Höhn

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 17/6850** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Drucksache 17/6961 Nr. 2.2) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält in § 10 und § 28 die Ermächtigungsgrundlagen für die Zuteilungsregelungen und der weiteren einer Verordnung vorbehaltenen Regelungen. Mit der Zuteilungsverordnung 2020 sollen nunmehr insbesondere die einheitlichen EU-Zuteilungsregeln in das deutsche Recht umgesetzt werden. Dies betrifft sowohl die Zuteilungsregeln für Bestands- und Neuanlagen als auch die im Zuteilungsantrag erforderlichen Angaben, Unterlagen und die Anforderungen an die beizubringenden Nachweise sowie die Kriterien, nach denen die Zuteilungsanträge durch Sachverständige überprüft werden sollen.

III. Stellungnahmen des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 17/6850 anzunehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat die Verordnung auf Drucksache 17/6850 in seiner 51. Sitzung am 21. September 2011 beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, die Zuteilungsverordnung sei der letzte Schritt zur Umsetzung der neuen Zuteilungsregelungen im europäischen und deutschen Emissionshandel. Es werde zum ersten Mal der Flugverkehr in den Emissionshandel einbezogen. Zudem würden weitere energieintensive Branchen im Bereich der Industrie einbezogen. Darüber hinaus werde die Gesamtemissionsmenge in der Europäischen Union ab dem Jahr 2013 festgelegt. Dabei werde weitestgehend auf das Instrument der Benchmarks zurückgegriffen, was immer eine gemeinsame Forderung des Ausschusses gewesen sei. Es sei ein effizientes Mittel, weil es einen Wettlauf um die effizienteste Technologie ermögliche. Das sei nicht nur eine Herausforderung für die Unternehmen, sondern gerade auch eine Chance für solche, die an der Spitze der technologischen Entwicklung stünden. In diesem Rahmen gebe es für die Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stünden, eine höhere Zuteilung. Das sei im Hinblick auf das Ziel wichtig, Klimaschutz und Arbeitsplätze zusammenzubringen. Deshalb sei es richtig, auch in diesem Bereich Druck in Richtung Klimaschutz zu erzeugen. Trotzdem sei es notwendig, dass man die internationale Wettbewerbssituation berücksichtige. Die Verordnung bedürfe der Zustimmung des Bundestages. In den Beratungen über das TEHG sei immer besonderer Wert darauf gelegt worden, das Heft des Handelns in der Hand zu behalten. Die Fraktion der CDU/CSU habe großen Wert darauf gelegt, dass hier tatsächlich eine 1:1-Umsetzung stattfinde. Es seien zahlreiche Punkte diskutiert worden. Festzustellen sei, dass viele der Kritikpunkte, die in der Verbändeanhörung genannt worden seien, bereits im Rahmen der Ressortabstimmung hätten geklärt bzw. geändert werden können. Es handele sich dabei insbesondere um Dinge, die ein Weniger an Bürokratie nach sich zögen. Es sei z. B. die Möglichkeit für pauschalierte Nachweise geschaffen worden. Dasselbe gelte für Einschränkungen bei Antragsdaten und Berichtspflichten. Am Ende sei ein Punkt übrig geblieben, der in dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP aufgeführt sei. Es gehe dabei um folgendes: Grundsätzlich sei die Zuteilung zu kürzen, wenn die Produktionsmenge um mehr als 50 Prozent zurückgehe. Es solle nicht zu Überallokationen kommen. Hier sei der Behörde ein Ermessensspielraum eingeräumt. Es solle dann keine Kürzung geben, wenn ein anderes Produkt im Rahmen derselben Produktlinie gefertigt werde. Die Koalitionsfraktionen setzten sich dafür ein, dass dieses Ermessen tatsächlich auch zu Gunsten des jeweils in Frage stehenden Unternehmens ausgeübt werde. Es liege ein Schreiben der Parlamentarischen Staatssekretärin Katherina Reiche (Potsdam) vor, in dem sie mitteile, dass das Ministerium eine entsprechende Anweisung an die zuständige Behörde erteilen werde.

Die **Fraktion der SPD** hob hervor, es gebe eine Fortentwicklung des Emissionshandels in der dritten Handelsperiode. Es würden zahlreiche Regeln umgesetzt, die immer gefordert worden seien, um den Emissionshandel effizient gestalten zu können. Der Emissionshandel beginne so richtig mit der dritten Handelsperiode. Die erste Stufe betreffe ein Versuchsstadium und die zweite Stufe habe begrenzte Steuerungsmöglichkeiten mit sich gebracht. Das, was hier verabschiedet werde, sei europäisch vorgegeben. Es gebe weitreichende Regelungen, um den Carbon Leakage-Effekt entsprechend zu verhindern. Was die Zuteilungsverordnung konkret angehe, gebe es allerdings doch den einen oder anderen Spielraum. Der im Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen formulierte Änderungsbedarf sei nachvollziehbar, nicht aber die darin enthaltene allgemeine Zustimmung zur Zuteilungsverordnung. Kritikwürdig sei, dass es Diskussionen zwischen dem BMU und dem BMWi über die Frage gegeben habe, in welchem Umfang der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) Daten zur Verfügung gestellt würden. Das sei an einigen Stellen einschränkend geschehen, was nicht nachvollziehbar sei. Deswegen werde sich die Fraktion der SPD

enthalten. Wenn der Anreiz über den Preis zu gering sei, dann konterkariere man wieder das effiziente System. In der Debatte zur sog. Energiewende, den Atomausstieg, sei aus den Reihen der Koalitionsfraktionen vorgetragen worden, dass der Emissionshandelspreis von 15 Euro auf 16 Euro gestiegen sei und man habe von 10 Prozent Steigerung geredet. Derzeit erwähne niemand den Preisverfall auf 12 Euro. In der dritten Handelsperiode müsse man darauf achten, wie man Zertifikate vom Markt nehmen könne. Die EU-Kommission werde 2012 einen Korrekturfaktor ansetzen, nachdem alle Länder entsprechend den Zuteilungsverordnungen geliefert hätten. Wenn der Korrekturfaktor klar sei und Klarheit darüber bestehe, welche Mengen den einzelnen Unternehmen zur Verfügung stünden, werde man kaum in der Lage sein, danach den Unternehmen wieder Mengen zu kürzen. Dies betreffe aber die Debatte über das europäische Klimaschutzziel von 30 Prozent. An dieser Stelle müsse für Bewegung gesorgt werden, damit nicht der Zertifikatepreis das gute System konterkariere, weil die Anreize, in andere Technologien zu investieren, zu gering ausfielen.

Die **Fraktion der FDP** betonte, bei der Zuteilungsverordnung gehe es letztendlich darum, die Vorgaben der Europäischen Richtlinie und des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes in Verwaltungshandeln umzusetzen. Anliegen der FDP-Fraktion sei es gewesen, dies möglichst unbürokratisch zu gewährleisten und gleichzeitig den Datentransfer auf das notwendige Maß zu begrenzen. Im Hinblick auf die erforderliche Rechtsklarheit sei ein Punkt offen geblieben. Dies sei in einem Schreiben der Parlamentarischen Staatssekretärin und dem Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen angesprochen worden. Die Ankündigung einer Anweisung des Ministeriums an das UBA sei angesichts der offenen Zustimmung seitens der Europäischen Kommission der einzig gangbare Weg. Eine entsprechende vorgreifende Änderung in der Zuteilungsverordnung hätte möglicherweise zu Problemen mit der Europäischen Kommission geführt, d. h. man müsse die europäischen Guidance-Dokumente abwarten, um dann entsprechend handeln zu können. Das BMU habe klargestellt, dass dann so verfahren werden solle. Es sei ein sinnvoller Weg, der über die Annahme des Entschließungsantrages eröffnet werde.

Die **Fraktion DIE LINKE.** merkte an, nicht erfasst in der Verordnung sei die Energiewirtschaft, weil diese ab 2013 ihre Emissionszertifikate ersteigern müsse. In der letzten Legislaturperiode habe ein großer Teil der Umweltpolitiker dafür gekämpft. Fakt sei, dass sie diese bereits einpreisten und dadurch Sondergewinne hätten. Sie täten aber so, als ob sie diese schon bezahlten. Das seien wirklich Zusatzgewinne. Für die energieintensive Industrie gälten weiter Ausnahmen. Auf Druck der Bundesregierung seien die EU-Regeln für den Emissionshandel derart aufgeweicht worden, dass der Großteil des produzierenden Gewerbes ab 2013 seine CO2-Zertifikate weiterhin kostenfrei erhalte. Immer wieder werde über die Verlagerung der Betriebe ins Ausland gesprochen. Selbst Gewerkschaften befürchteten diese, wenn die Kostenfreiheit nicht erhalten bliebe. Es gebe aber eine ganze Reihe von Studien, die zu dem Ergebnis gelangten, dass durch den Emissionshandel die Betriebe nicht verlagert würden. Vielmehr seien ganz andere Faktoren ursächlich für Unternehmensverlagerungen. Es sei nochmals zu prüfen, welche Wettbewerbsnachteile es tatsächlich gebe. Das sei sehr differenziert zu sehen. Auch die Fraktion DIE LINKE. sei nicht dafür, dass permanent Unternehmen verlagert würden. Eine Reihe von energieintensiven Unternehmen habe insbesondere nach der massiven Ausweitung im EEG enorme Vorteile. Im Beirat des Bundesverbands Erneuerbare Energien sei nochmals über die Merit-Order gesprochen worden. Mit der Einführung der Ökosteuer sei großen Betrieben eine großzügige Verrechnungsmöglichkeit eingeräumt worden. Auch die Ermäßigungen für die energieintensiven Unternehmen müssten von irgendjemand bezahlt werden. Die kleinen Verbraucher würden daher immer mehr bezahlen. Aus diesem Grunde lehne die Fraktion DIE LINKE. die Verordnung ab.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, die Tendenz der Verordnung begrüßten alle Fraktionen. Eine europaweite Regelung werde es in der nächsten Handelsperiode viel stärker geben. Benchmarks, die europaweit gälten, führten dazu, dass sich die Frage der Unternehmensverlagerungen zumindest für den Europaraum in dieser Form einfach nicht mehr stelle. Obgleich die Bundesregierung aufgrund europäischer Vorgaben einen äußerst geringen Spielraum habe, verfolge sie keine klare Linie. Die Umsetzung der Verordnung sei verzögert worden. Eigentlich hätte bis Ende September 2011 schon gemeldet werden müssen. Das werde man nie und nimmer schaffen können, weil die Unternehmen Zeit bräuchten. Wenn man es bis Ende des Jahres 2011 schaffe, dann sei das schon ehrgeizig und diese Frist habe die EU dann freundlicherweise eingeräumt. Aber die Verzögerung auch in kleinen Punkten mache deutlich, dass das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesumweltministerium stark unterschiedliche Richtungen wählten. Das sei nicht hilfreich, weil es einer klaren Richtung der Bundesregierung bedürfe. Mögliche Schlupflöcher und Ausnahmetatbestände spielten bei solchen Kompromissen eine Rolle, was nicht gut sei. Es gelte, intensiv die Zeit noch zu nutzen für das 30-Prozent-Reduktionsziel auf EU-Ebene. Durch die Zuteilung an die Unternehmen werde sich im Frühjahr 2012 das Zeitfenster, in dem man das überhaupt noch sinnvoll fördern könne, schließen. Das sei verheerend. Der Bundesumweltminister betone immer, er wolle das 30-Prozent-Reduktionsziel auf EU-Ebene, aber dann müssten auch Aktivitäten folgen. Von daher habe diese Frage eine enorme Bedeutung gerade zunehmend auf EU-Ebene. Man habe endlich die Situation, dass die Windfall-Profits nicht mehr bestünden. Aber jetzt sei die Situation eingetreten, dass sie trotzdem die Sachen nochmal einpreisten. Insofern wäre es sinnvoller gewesen, die Windfall-Profits abzuschöpfen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 17/6850 zuzustimmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der

CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf Ausschussdrucksache 17(16)353 anzunehmen.

Berlin, den 21. September 2011

Andreas Jung (Konstanz)
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Michael Kauch
Berichterstatter

Bärbel Höhn
Berichterstatterin

Anlage: Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf Ausschussdrucksache 17(16)353.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
17. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit
Ausschussdrucksache
17(16)353
zu TOP 11 der TO am 21.09.2011
19.09.2011

Entschließungsantrag
der Fraktionen CDU/CSU und FDP

Verordnung der Bundesregierung

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung 2020 – ZuV 2020)

Drs. 17/6850

Der Bundestag wolle beschließen:

1) Der Bundestag stimmt der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 17/6850 zu.

2) Der Bundestag fasst folgende Entschließung:

Die Zuteilungsverordnung 2020 enthält in § 21 Absatz 2 Satz 2 eine Ausnahmeregelung, nach der die zuständige Behörde bei einem Wechsel der in einer Produktionslinie einer Anlage hergestellten Produkte auf die ansonsten vorgesehene Kürzung der Zuteilungsmenge verzichten kann. Der Bundestag begrüßt die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gegenüber dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit abgegebene Ankündigung, dass die Ausnahmeregelung des § 21 Absatz 2 Satz 2 der Zuteilungsverordnung 2020 angewendet werden wird, wenn deren tatbestandliche Voraussetzungen vorliegen und die EU-Kommission - entsprechend den Leitlinien zu den EU-Zuteilungsregeln - keine Einwendungen erhebt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333